Current Issue Review 84-30E

INTERNATIONAL DEBT

Peter Berg
Economics Division

27 September 1984
Revised 22 November 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-84-30-1991-11E

ISBN 0-660-14466-2

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

INTERNATIONAL DEBT

ISSUE DEFINITION

Few international economic issues have generated as much concern as the international debt problem. This concern has emanated from virtually all the key international financial players. Commercial banks, international financial institutions, central banks, as well as governments in both creditor and debtor countries, all had some stake in the massive rise in international lending and borrowing that occurred during the 1970s. While the accumulation of manageable levels of debt is no cause for alarm, heavily indebted developing countries experienced unmanageable debt-servicing difficulties. Simply put, many debtors lost their credit-worthiness. For these countries, their indebtedness threatened their economic development and political stability.

The nature of the international debt issue has changed measurably since its genesis in the early 1980s. The international community's primary concern in the initial stages was to protect the international financial system from the risks posed by the severe debt difficulties of a number of middle-income developing countries. These concerns have faded, however, as financial institutions have taken steps either to reduce exposures or to set aside reserves for loan losses. As commercial creditors have increasingly improved their ability to accommodate developing country debt, the focus of the issue has shifted to addressing the need for sustained economic growth in debtor countries. In many ways, this has transformed the international debt issue into a development challenge.

92-05938/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Extent and Nature of the International Debt Problem

According to recent World Bank estimates, developing country debt exceeds U.S. $1.3 trillion. Roughly one-half of Third World nations are experiencing debt-servicing difficulties. Of these, 21 have been classified as "severely indebted countries."

Table 1 presents this list of "problem" debtors. Brazil, Mexico and Argentina lead the list owing to their high volumes of floating, short-term debt. The extreme concentration of problem debt in these three debtors is the result of rapid borrowing from private markets during the 1970s, as these countries were viewed by the banks as being particularly creditworthy.

Countries that are experiencing the most difficulty in terms of their ability to repay debt are those for whom debt service payments comprise a significant proportion of their export revenues. Since a relatively large proportion of the debt of the major borrowers is on commercial terms, their debt service has been even more sharply affected by past increases in interest rates than that of other debtors.

Small low-income countries such as those in sub-Saharan Africa are particularly burdened by debt. While the total value of this debt is much smaller than, for example, that incurred by financially-plagued Latin American debtors, it remains extremely large in relation to these countries' production levels and their ability to generate export revenues. In turn, their capacity to generate export revenues has been adversely affected by the slump in commodity prices which occurred during the 1980s. The debt problems of these poorer countries have only recently received the same degree of attention as those of the larger debtors, since the risk to the international financial system associated with their debts has not been as great.

External debt is not a problem for all developing countries. While the differences between countries are due largely to country-specific factors, certain regional similarities exist. Whereas Latin American countries for the most part have been historically eager

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 1

Major Developing-Country Debtors

	Total Debt Outstanding, 1989 ($ U.S. billions)	Interest as a % of exports, 1989
Brazil	111.3	15.5
Mexico	95.6	25.5
Argentina	64.7	17.7
Egypt	48.8	11.0
Poland	43.3	5.3
Venezuela	33.1	20.3
Nigeria	32.8	15.6
Philippines	28.9	17.1
Morocco	20.9	18.4
Hungary	20.6	11.1*
Peru	19.9	3.6
Chile	18.2	16.8
Cote d'Ivoire	15.4	15.6
Ecuador	11.3	17.1
Nicaragua	9.2	7.7*
Costa Rica	4.5	10.5
Bolivia	4.4	14.3
Congo, P.R.	4.3	11.9
Senegal	4.1	14.6
Uruguay	3.8	15.3
Honduras	3.4	6.2
TOTAL	598.5	

* 1988 data

Source: World Bank, *World Debt Tables, 1990-91 Edition*, December 1990, Volume 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

borrowers in international capital markets, pro-Western developing countries in Asia have by and large relied mainly on domestic savings as a source of investment funds, rather than on foreign loans. Savings in the East Asian region averaged 25 to 30% of total production in the period 1970-82, thus allowing a high level of investment without excessive dependence on external debt. Moreover, East Asian countries adjusted to shocks from outside in the past decade by an explicit strategy to capture an increased share of export markets in labour-intensive manufactured goods.

In general, those countries that have followed a market-oriented export strategy have been better able to withstand debt difficulties than those that have pursued a more insulated strategy and have relied less on the market to guide economic policy. In most Latin American countries, exports still comprise a small share of GNP, so that there is substantial scope for export growth.

B. Origins of the Problem

Between the mid-1970s and early 1980s the commercial banks increased their lending to middle-income developing countries by a factor of ten. Commercial bank lending began to flourish with the onset of the commodity price boom of 1972-73. Shortly thereafter, actions taken by the OPEC cartel led to a substantial increase in the price of oil. Oil exporters, with a large supply of petrodollars, deposited the excess funds for the most part safely with banks in industrialized countries. These banks in turn lent the funds out to creditworthy oil-importing developing countries, who needed financing to meet increasing current account deficits. A leading expert on international debt issues, William Cline, has estimated that the increased oil cost to non-oil-exporting countries amounted to U.S. $260 billion over the 1973-82 period.

The rapid accumulation of debt became a major burden only after the second oil shock in 1979. A combination of the following factors was responsible for the debt problem which officially surfaced in 1982: increases in the price of oil; a significant appreciation of the real value of the U.S. dollar; a large increase in U.S. interest rates and a global

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recession which caused a reduction in demand for debtor country exports, principally commodities. Developing countries were seriously affected by these economic changes since so much of the outstanding debt was short-term, floating-rate debt denominated in U.S. dollars.

Apart from external shocks, one of the factors which has worsened the external position of developing countries, particularly in Latin America, has been the level of private-sector capital outflows. The World Bank has estimated, for instance, that Argentina, Mexico and Venezuela together lost a full 70% of all net new borrowing in the 1979-82 period through capital flight. This exodus of capital was encouraged by keeping domestic interest rates artificially low to enhance local industry thereby discouraging domestic savings, by overvalued exchange rates which provided an incentive for residents to purchase dollar-denominated assets, and by the existence of a less than favourable domestic investment climate. All of these factors combined to reduce the confidence of the citizens in these countries in their domestic economies, prompting them to seek out more attractive investment opportunities elsewhere.

Whereas developing countries' aggregate debt-service ratio increased significantly in the early 1980s, it had not changed over the course of the 1970s. Real rates of interest during the 1973-79 period remained consistently low. At these rates, it is not surprising that many developing countries thought it sensible to accumulate debt, to be serviced by increasing commodity export revenue. It is thus difficult when speaking in aggregate terms to apportion blame to either the chartered banks or the recipient governments for creating the conditions of the debt problem. While certainly there were a number of individual loans which should never have been extended, by and large the consistent record vis à vis debt service capability during the 1970s made it reasonable to continue the lending activity.

Of course, some countries did overborrow and, when combined with major fiscal and monetary policy failures which were prevalent in many cases, the debt burdens became unmanageable. At the same time, the evidence suggests that insufficient control was exercised over bank exposure to a number of countries. A considerable amount of short-term

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lending to these countries was simply not subject to adequate creditor scrutiny.

When debtors have to service debt, they require foreign currency to do so. Such currency may be obtained from export revenues, the proceeds of inbound investments or from additional external credits. If this foreign currency is not available, the debt simply cannot be serviced under existing conditions. In the early 1980s, not only did debt-servicing costs increase, but also the revenues from exports declined as commodity prices fell. In addition, governments for the most part were reluctant to contain spending. Thus the foreign currency reserves of many developing countries were soon depleted, and without additional credits from banks with which to service their debts, many were forced to reschedule them, Mexico being the first to do so in August 1982.

C. The Post-1982 Period

Since August 1982, the international debt problem has for the most part been reasonably well managed on a case-by-case basis. Concrete evidence of this lies in the fact that no major debt defaults and no major bank failures have occurred.

The primary vehicle used in the management of external debt has been the use of the debt rescheduling agreement, beginning with that of Mexico in 1982. A large number of debtors have had their debts rescheduled since then. In virtually all instances, the institution which has coordinated the negotiations between the debtor countries and the creditor banks has been the International Monetary Fund (IMF). By providing its own financing and by securing additional bank lending in exchange for debtors' agreements to make necessary domestic policy adjustments, the IMF has generally been able to defuse potential financial crises.

In order to obtain new funds with which to service debt, many debtor countries have been forced to implement economic programs approved by the IMF. These programs generally call for increased exports and a reduction in imports to facilitate debt servicing, devaluation of overvalued currencies, wage and price restraint, and reductions in domestic subsidies, all in exchange for an emergency infusion of capital. With the

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

assistance of stringent IMF austerity measures and an improved world economy, developing country debtors were able in the aggregate to reduce their current-account deficit from $109 billion in 1981 to $38 billion in 1984. In fact, the world's two largest debtors, Brazil and Mexico, succeeded in accumulating current-account surpluses during this period.

Up to 1985, then, there was confidence that the combination of short-term debtor adjustments and resumption of OECD economic growth would help debtors through a difficult period. And for a time trade balances did improve and modest developing-country economic growth did resume. However, economic events in 1985 served to dampen the view of many experts that the international debt problem was one of short-term liquidity.

In that year, economic growth in OECD countries fell, and that in Latin American countries stalled. Inflation rates in major debtor countries rose, and the prices of key commodity exports such as oil, wheat and sugar fell, drastically in some instances. Although interest rate levels dropped, the total interest cost associated with long-term debt actually rose as the result of increases in debt brought about by rescheduling.

While the IMF austerity programs improved external account positions, the reductions in current-account deficits until 1984 had been achieved largely through reductions in imports that restricted other sectors of the economy. In 1982 and 1983, Latin American countries for instance reduced their imports by 45%. Reduced imports of materials, machinery and spare parts depressed productive capacity and economic activity, with little room remaining for further decreases.

Latin American governments in particular argued that, while adhering to IMF austerity programs provided them with fresh funds with which to service their debt, the austerity measures agreed upon also created certain problems. In the short run, they served to increase unemployment, reduce economic growth and threaten political and social stability in the region. Economic output in Latin America, for example, fell 9% between 1981 and 1984.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

As a result of these negative influences, many debtor governments soon began to realize that their debt-servicing problems were growing more and more acute with time. Some, such as Peru in 1984 and Brazil in 1987, decided to act and withheld debt-servicing payments. Others complained publicly, calling for a decrease in real interest rates and reductions in global protectionism.

Commercial bankers, for their part, became increasingly conscious of the fact that the adjustment measures taken by debtors were not providing the desired results. Many of them were of the opinion that steps taken by the developing countries were not extensive enough to correct serious internal economic inefficiencies. Realizing that the international debt problem was not of a temporary nature, banks suddenly became quite hesitant to increase their exposure to problem debtors. By 1986, new bank lending to Latin American debtors had dropped virtually to zero. It had become clear that a new strategy was required.

In order to help ease the international debt situation, the United States government presented three specific proposals to the October 1985 joint IMF-World Bank meeting. To assist the 40 poorest countries in sub-Saharan Africa, a special $2.7 billion loan fund would be created, to be administered jointly by the two international institutions. In addition, commercial banks would be urged voluntarily to lend a total of U.S. $20 billion to "problem" debtors in exchange for a commitment from these debtors to introduce responsible economic reforms. These reforms would attempt to reduce the role of government in the economy, create an improved climate for investment capital and curb inflation. The move was seen as helping to shore up new lending to debtor countries, lending which has been sharply curtailed in recent years. It was essentially a new approach, intended not to impose further austerity measures on developing countries, but to promote economic growth. Under the plan, referred to as the Baker Plan, the World Bank and other development banks would also increase their structural lending to developing countries by U.S. $9 billion during the 1986-88 period.

Mexico was the first beneficiary of this new approach to easing the international debt burden. Officials from that country signed a

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

U.S. $12.2 billion financing pact with the IMF, under which Mexico agreed to implement broad market-oriented economic reforms of deregulation, privatization and liberalized trade, and tighten up fiscal and monetary policy. In exchange, a generous infusion of fresh funding was to be provided over an 18-month period by the IMF, World Bank, InterAmerican Development Bank and the commercial banks. The objective of these moves was to assist Mexico with its sudden oil-related balance of payments difficulties and to help its economy resume growth.

Apart from its effect on the Mexican government, however, it is generally agreed that the Baker Plan exerted only a marginal impact on debtors experiencing major debt-servicing difficulties. New capital was slow to materialize, and proper economic policy reforms were not implemented. As economic growth continued to flounder, particularly in Latin America, increasing calls for a major new international debt initiative were voiced.

Several major Latin American debtors, undoubtedly spurred on by unilateral Brazilian action, threatened to impose their own repayment schedules on their commercial creditors. Brazil, the world's largest debtor, announced in February 1987 that it would suspend debt servicing on its commercial bank debt until a renegotiation agreement with its lenders was reached. This action was precipitated by a sudden deterioration in the country's foreign-exchange reserve situation.

Developments in Brazil caused several large U.S. banks, starting with Citicorp in May 1987, to augment their loan-loss reserve funds. By the end of 1987, the 15 largest U.S. banks had in fact raised their provisions for problem-country loans from approximately 5% to between 20 and 35% of exposure. Canadian banks also set aside special reserves to cover situations where continued debt-servicing was hampered or where it had been decided that debt exposure should be reduced.

Because of the foregoing measures, the risks faced by the banks subsided considerably. With lenders setting aside funds to protect themselves against default, and with their capital base in a much improved position, the financial system became better equipped to deal with the next stage of the debt issue: the Brady debt reduction initiative.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It became clear that a major shift in approach towards the debt problem was required. Even though the position of creditors had improved through the protective action taken, debtors' economic prospects had not changed materially since repayment obligations had not been altered. Only if debt relief was provided on a significant scale would debtors gain. Otherwise, the situation facing debtors would have deteriorated, since the banks were reluctant to provide much needed new capital willingly, given that their incentive for "staying in the game" had been reduced. Without new financial inflows and with continued debt-servicing, it was felt that major Latin American debtors would have experienced difficulty in registering strong economic growth.

Given that the Baker Plan had proved to be largely unsuccessful in prompting additional bank financing, and that political and social conditions in certain developing countries had become fragile, there were demands for a new strategy. In March 1989, U.S. Treasury Secretary Brady made public a proposal to encourage commercial banks to negotiate voluntary debt reduction agreements with debtor countries. Debt reduction, if carried out under the Brady initiative, would be accompanied by the debtor country's commitment to introduce economic reforms designed to enhance domestic savings, to repatriate flight capital, and to attract private investment funds.

The Brady initiative represented a radical shift from the conventional approach of debt rescheduling and the layering of new debt upon old. In essence, many decision-makers realized that the payment of much of the outstanding debt of developing countries would not be forthcoming. Commercial banks, having already provided for loan losses and in many instances drawn down outstanding balances, were in a much better position to engage in reduction agreements. The developing countries had become increasingly aware of the many benefits that a move to free market policies could bring to their economic performance.

There is no better example of this than Mexico, which was the first to benefit from the Brady Plan, and which re-energized its economy through a series of well thought out policy reforms. In July 1989, Mexico and its creditor banks signed a debt reduction agreement which

RECYCLED • RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

essentially gave lenders three options: they could reduce loans outstanding by 35%, with the remainder exchanged for U.S.-backed Mexican government bonds; cut the rate of interest (to 6.25%); or increase lending. With this plan in place, the Mexican government has been successful in shaving off a considerable amount of its debt total. This success has prompted other countries, such as Venezuela, Costa Rica, Chile and the Philippines to take advantage of the plan.

Action has also been taken to reduce the debt obligations of the most severely indebted developed countries, especially those in the sub-Saharan region. One of the most positive recent developments in the entire international debt issue has been the realization by creditor governments, particularly the United States, that the situation in poor African countries should be treated differently from that in Latin American countries, where there is evident potential for strong economic growth. Countries such as Canada, the United Kingdom, the Netherlands, Japan, Germany and France have unilaterally transformed aid loans to poor countries into grants. Canada, for instance, forgave a total of $672 million in Official Development Assistance (ODA) debt to sub-Saharan African countries in September 1987.

Success in this regard was also achieved at the economic summit held in Toronto in June 1988. Leaders of the major industrialized countries were able to arrive at a consensus that the debt burden for the poorest countries should be reduced. Three months later, finance ministers of the seven leading industrialized nations agreed to select from the following options: cancelling a third of ODA debt; reducing interest rates by 3.5% or by half; and extending repayments over 25 years. The annual monetary benefit to African debtors from this decision was expected to total $500 million.

D. Towards a Resolution of the Problem

Considerable progress has been achieved in the resolution of the international debt problem. The amount of debt outstanding, according to World Bank figures, has by and large stabilized after a period of substantial growth. More significantly, the ability of developing

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

countries to service this debt, as measured most accurately by the ratio of debt servicing to export revenues, has also shown remarkable improvement. While commercial bank lending for projects other than trade financing and private investment has all but dried up, certain developing countries have been able to access new investment funds through the international financial institutions (International Monetary Fund, World Bank) and through a growing bond market.

The success achieved vindicates the approach adopted by the international community in dealing with the debt problem. Since the summer of 1982, the case-by-case approach to the resolution of the commercial bank debt issue has largely succeeded in averting the possibility of major default. More recently, the availability of debt reduction schemes such as that entered into by Mexico has provided developing countries with a powerful incentive to implement market-based economic reforms. Clear evidence of a new approach to economic policy is evident in many Latin American countries, which have witnessed sizeable inflows of private investment funds, a return of flight capital from abroad, and the development of an active market for debt-based bonds.

While some analysts remain convinced that more broadly-based debt forgiveness initiatives are still required, it is likely that the debt issue will continue to be managed through loan-loss provisioning and/or the selective use of debt write-downs, continued emphasis on longer-term rescheduling agreements, voluntary debt-reduction agreements and, most importantly, the adoption of efficiency-raising measures by both debtor and creditor governments. It is generally still maintained that sweeping debt burden reductions will restrict future access to capital by debtors, while at the same time lessening their resolve to adopt necessary economic adjustments.

While debt-reduction agreements are an important tool in the battle to resolve current debt problems, there is a pressing need for long-term policies which could improve the functioning of the global economy and reduce the necessity for debt renegotiation in future. One of the initial steps developed countries such as Canada could take would be to reduce trade barriers impeding the movement of exports from developing

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

countries. Throughout industrialized nations, farm subsidies and trade barriers have hampered the ability of developing countries to export agricultural products. Moreover, tariffs and quotas on such items as textiles and clothing have been imposed by countries such as Canada, Japan and those within the European Economic Community. In the United States, protection has been extended to such items as steel, copper, autos, textiles and apparel and sugar. The primary difficulty of course with protectionism is that without markets in which to sell their goods, developing countries are seriously constrained in their attempts to earn sufficient foreign exchange to pay off their debts.

At the same time, however, high-debt countries need to adopt outward-looking economic policies which contribute to their long-term competitiveness and liberalize their trade regimes. Otherwise they may be faced with lower growth rates and less efficient export production. There are really only two ways in which a country can accommodate its debt burden: borrow less and reduce imports; or increase exports. And since the imposition of austerity measures in the long run is limited, the only real solution to the debt problem for many developing countries is to actively promote export expansion.

One method that could be used to increase exports would be for debtors to implement a real devaluation of the local currency. This action would increase the value of export prices relative to domestic costs as long as wages, and therefore prices, were prevented from increasing. A real devaluation of significant size would also help to restore confidence in the currency and reverse previous outflows of capital. Developing countries could also ensure that realistic interest rates were put in place in order to deter the damaging flight of domestic capital.

There are three other broad areas where policy reform should be applied. First, government spending needs to be scrutinized, so that large structural deficits can be reduced. In addition, the domestic price system of many countries needs to be reformed, by reviewing all subsidies, credit allocation schemes and price distortions. A third step should involve the privatization of inefficient public enterprises. Policy reforms in all of the above areas may help reduce dependence on external financing.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

There is also a need for both continued economic recovery and a resumption of inflows of capital to developing countries. High economic growth rates in the industrialized nations are a necessary condition for an early elimination of the debt problem. Simulations developed by Cline have indicated that increases in growth rates contribute much more significantly to reductions in the debt burden than do comparable decreases in interest rates.

Conventional commercial bank lending has proven to be difficult to obtain, given the current debt situation. Severe restraint with respect to external financing would, however, hurt the long-term economic development prospects of debtor countries. A 1987 study of the international debt problem by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs recommended that much of the required increased financing be provided by international agencies, thereby easing pressures on over-exposed banks. In particular, the report called for increased funding of the World Bank by creditor governments, so that the Bank could increase its structural lending to financially-troubled debtors willing to adopt effective adjustment policies. The international financial institutions have responded by sizeably increasing their financial commitment to developing countries. Continued support will likely be required as creditworthiness is re-established.

The situation facing severely indebted developing countries, concentrated largely in the sub-Saharan Africa region, is decidedly less favourable. There is increasing recognition that the prospects for repayment of debt, most of which is owed to official creditors, are bleak. A special debt reduction plan may need to be devised for these countries, in order to provide them with the capital required to return to positive real economic growth.

As a final note, several innovative swapping techniques have been developed to reduce the amount of global debt outstanding. Although other arrangements have been entered into in the secondary debt market, such as outright purchase of debt by developing countries, debt-for-product swaps, and debt-for-debt transactions, one mechanism seems particularly noteworthy: the debt-for-equity swap, or debt capitalization p[illegible]

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under this plan, external banks typically sell debt at a discount to a transnational firm with, for example, a Mexican subsidiary. The firm then transfers the loan note to its subsidiary, which cashes it in for Mexican pesos, also at a discount. The money received is then invested in productive assets within the local economy, thereby generating employment and economic growth. In this way, the bank is able to remove an undesirable loan from its books, the Mexican government disposes of a fixed debt obligation and foreign exchange burden, and the subsidiary receives cash which can be used for investment purposes to the benefit of the host country. Alternatively, under the same plan, the banks themselves can exchange a portion of their problem debt for equity investments in the Latin American capital markets, in the process providing these countries with new financial services.

The ultimate success of debt-equity swap programs will depend on the market perception of the individual debtor countries, the structure of the specific programs, and the debtor's willingness to accept foreign investment. Certainly, those countries which impose few restrictions on their debt-for-equity programs will, all things being equal, find it relatively easier to dispose of debt than will those debtors with less liberalized regimes.

E. Canadian Exposure

In the early 1980s, considerable concern was voiced that a debt repudiation by a major debtor such as Mexico would jeopardize the stability of the international financial system. The view at the time was that several major banks were substantially over-exposed to problem debtors. For example, the largest U.S. banks had accumulated an exposure of almost 200% of their capital in Latin American countries.

As was mentioned above, actions taken by the international banking community have served to reduce concern about widespread bank failures. The nine major U.S. creditor banks, for example, have been able to reduce their exposure in Latin America as a percent of capital from 177% in 1982 to less than 100% currently. While the risks of major bank failures arising from major debt repudiations or defaults have not been removed, they have thus been significantly lessened.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canadian banks, for their part, have been prudently setting aside reserves for future loan losses. For the 32 countries deemed by the Superintendent of Financial Institutions to be in financial trouble, the chartered banks have on average set aside reserves equal to approximately 70% of loan exposure. This action has lowered the banks' exposure after reserves to about $4 billion, well below the figure of several years ago.

The federal government's tax reform initiative included a sizeable inducement for the banks to undertake the creation of reserves. Increases in loan-loss reserves have come about partly because of the government's decision to permit banks to deduct from their taxable income the full value of reserves the Superintendent required to be set aside for the financially-troubled debtors. The cost to the taxpayer of such deductions against anticipated losses could turn out to be significant, owing to the large exposure of Canadian banks to these countries.

Canada is also owed a significant amount of debt previously provided on a government-to-government basis in the form of Official Development Assistance (ODA). Recent figures place total ODA debt owed to the Canadian International Development Agency (CIDA) in the order of $3 billion, of which some $700 million was lent to sub-Saharan African countries.

To ease the debt-servicing burden of this latter group of countries, the federal government has taken several initiatives. In 1986, Canada placed a 15-year moratorium on ODA debt repayments by low-income sub-Saharan African countries. Subsequently, in September 1987, the government announced its intention to write-off totally the outstanding debts of these countries. A similar decision was made with respect to the debt owed to the Canadian government by English-speaking Caribbean countries, in March 1990. The cost to Canada of forgiving these long-term, low interest loans is relatively small.

On the trade side, the developing countries are a major market for the capital and other goods produced by more technologically advanced nations. If the developing countries are required to limit their imports or cannot acquire the necessary credits to finance additional imports, markets important for developed countries may close up, thus restricting to some extent their economic growth.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada has already experienced the impact of the international debt problem, particularly in its relations with the countries involved in rescheduling. The North-South Institute has estimated that between 1981 and 1987 Canada had to forgo approximately $16 billion worth of potential exports to Latin American and Caribbean debtors, owing largely to the fact that these countries had to reduce imports. While not all of the decrease in export demand for Canadian products can be attributed to external debt-servicing difficulties, these did nevertheless play an important role.

PARLIAMENTARY ACTION

In June 1986, the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Canada's International Relations released a report which came to several conclusions and made several recommendations in the area of international debt. In particular, the Committee called for "measures designed to promote economic recovery and development in the debtor countries," the convening of a major international conference on the external debt problem, the placement of a 15-year moratorium on repayment of Export Development Corporation loans to poor countries in sub-Saharan Africa, and improved coordination between the International Monetary Fund and the World Bank.

In April 1987, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs published a comprehensive report on the international debt problem. The middle-of-the-road study concluded that this problem could "only be reduced to manageable proportions through comprehensive and integrated policies worked out and adopted by the principal actors involved, including the debtor countries, the international financial institutions, the commercial banks and the creditor governments."

Included in its many recommendations were the following major measures which, according to the Committee, could be taken to help reduce the existing debt burden:

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Provision, to a large extent by the international financial institutions, of new loans to debtor countries prepared to adopt effective economic adjustment measures

- Use of *ad hoc* debt write-downs in specific crisis situations

- Initiation of direct dialogue between creditor and debtor governments on debt issues.

In June 1990, the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade issued a report on Canada's role in solving the debt problem. The highlight of the Committee's study was the inclusion of a "framework of guiding principles" for Canadian policy makers, which contained the following elements:

- the overriding goal of international debt policy should be the achievement of sustainable human development.

- a reduction of the debt service burden of existing debt should be the first priority.

- structural adjustment programs should be backed up by sufficient financial resources, and contain policy reforms of benefit to the poor.

- Canadian support for debt relief and structural adjustment should be considered on a case-by-case basis and such relief or adjustment lending rate should not be provided to countries that abuse human rights or are not committed to economic reform.

The Committee also recommended that an international conference be held on debt and sustainable global adjustment, that the government create an advisory task force on international debt and adjustment, and that additional tax relief be provided to banks which sell their loans "in ways that reduce the burden on debtor countries." The federal government has rejected most of the Committee's recommendations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

August 1982 - Mexico, unable to service its debts, declared a moratorium on its payment of interest on external debt.

September 1984 - The Mexican government renegotiated in principle approximately $48.5 billion of the $67.5 billion in loans owed to 527 foreign private banks. The payment period was extended to 14 years from six, with the first payment to begin in 1986. The Venezuelan government followed suit, by agreeing to renegotiate $20.7 billion of a total public debt of $27.5 billion, over a 12½ year term.

February 1985 - The Brazilian government agreed to a $45.3 billion debt rescheduling package to restructure over half the country's medium- and long-term debt.

October 1985 - The United States government presented three specific proposals to the annual joint IMF-World Bank meeting to help ease the international debt situation. To assist the 40 poorest nations in sub-Saharan Africa, a special $2.7 billion loan fund would be established and administered jointly by the IMF and the World Bank. In addition, commercial banks would be urged voluntarily to lend U.S. $20 billion to primarily Latin American countries in exchange for a commitment from these debtors to introduce economic reforms. Finally, the World Bank and other development banks would increase their structural lending to developing countries over the next three years by $9 billion. The initiative was known as the Baker Plan.

May 1986 - The Canadian government declared a 15-year moratorium on repayment of government loans to poor nations in sub-Saharan Africa.

June 1986 - The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Canada's International Relations released its report in which several recommendations designed to help lessen the international debt problem were made.

July 1986 - The Mexican government signed a pact with the IMF which would provide up to $12.2 billion in new credits in exchange for the implementation of market-oriented economic reforms and a tightening of fiscal and monetary policy. This agreement was the first application of the Baker initiative which was proposed in October 1985.

February 1987 - The Brazilian government suspended interest payments on U.S. $68 billion of its external debt. Payments were to resume once a renegotiation agreement was reached with creditors. This action forced several major U.S. banks to reclassify their Brazilian loans as non-performing and prompted other major Latin American debtors to consider adopting similar measures.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

August 1987 - The Superintendent of Financial Institutions persuaded the Canadian chartered banks to boost loan reserves to within a range of 30-40% of the banks' exposures to 34 financially-troubled debtors.

September 1987 - Canada agreed to write-off all outstanding ODA debts of low-income sub-Saharan African countries.

December 1987 - The Bank of Boston stated its intention to write off $200 million of developing country loans. This was the first time such action had been taken by a major U.S. creditor bank.

December 1987 - The federal government presented a Ways and Means motion to Parliament, dealing with its tax reform initiative. One of the measures enabled banks to deduct from taxable income the full value of future loan-loss reserves set aside for 34 financially troubled debtors.

July 1989 - Mexico signed an agreement with its creditor banks, under the Brady Plan, which would commit these lending institutions to choose from three options: debt reduction, interest rate reduction, or increased lending.

March 1990 - Canada agreed to write off a total of $182 million in outstanding ODA debt of English-speaking Caribbean countries.

June 1990 - The House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade issued its report on Canada's involvement in the international debt problem.

SELECTED REFERENCES

Canada. House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade. *Securing our Global Future: Canada's Stake in the Unfinished Business of Third World Debt*. June 1990.

Canada. Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Canada's International Relations. *Independence and Internationalism*. June 1986.

Canada. Standing Senate Committee on Foreign Affairs. *Canada, The International Financial Institutions and the Debt Problem of Developing Countries*. April 1987.

Cline, William R. *International Debt: Systemic Risk and Policy Response*. Institute for International Economics, MIT Press, Washington, D.C., 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Fischer, Stanley. "Sharing the Burden of the International Debt Crisis." *AEA Papers and Proceedings*. Vol. 77, No. 2, May 1987.

Heller, M. Robert. "The Debt Crisis and the Future of International Bank Lending." *AEA Papers and Proceedings*. Vol. 77, No. 2, May 1987.

Powell, James. "The Evolving International Debt Strategy." *Bank of Canada Review*, December 1990.

Schubert, Martin. "Trading Debt for Equity." *The Banker*. February 1987.

World Bank. *World Debt Tables, 1990-91 Edition*. Washington, D.C., December 1990.

RECYCLED/RECYCLÉ

Bulletin d'actualité 84-30F

L'ENDETTEMENT INTERNATIONAL

Peter Berg
Division de l'économie

Le 27 septembre 1984
Révisé le 22 novembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-1-84-30-1991-11F

ISBN 0-660-93716-6

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ENDETTEMENT INTERNATIONAL

DÉFINITION DU SUJET

Peu de questions économiques internationales soulèvent autant d'inquiétude que le problème de l'endettement, inquiétude que partagent à peu près tous les protagonistes financiers dans le monde. Les banques commerciales, les institutions financières internationales, les banques centrales et les gouvernements, qu'ils soient des pays créanciers ou débiteurs, ont tous intérêt à ce qu'augmentent massivement les prêts et les emprunts internationaux, comme ce fut le cas au cours des années 70. L'endettement ne suscite aucune inquiétude s'il est maintenu à des niveaux raisonnables; mais les pays en développement qui sont lourdement endettés ont récemment éprouvé des difficultés à assurer le service de leur dette. Cela signifie que de nombreux débiteurs sont devenus insolvables. L'endettement de ces pays menace leur développement économique et leur stabilité politique.

La nature du problème de l'endettement international a évolué considérablement depuis sa genèse au début des années 80. Au tout début, la principale préoccupation de la communauté internationale était de protéger le système financier international contre les risques posés par les graves problèmes d'endettement qu'éprouvaient un certain nombre de pays en développement à revenu moyen. Ces préoccupations se sont estompées, toutefois, depuis que les institutions financières ont pris des mesures soit pour réduire l'importance des prêts consentis, soit pour constituer des réserves en cas de non-recouvrement. Maintenant que les créanciers commerciaux ont amélioré leur capacité de gérer la dette des pays en développement, l'enjeu qui existe désormais est d'aider les pays débiteurs à atteindre une croissance économique durable. À bien des égards, ce revirement a transformé la question de l'endettement international en défi développemental.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Nature et ampleur du problème de l'endettement international

D'après des estimations récentes de la Banque mondiale, l'endettement des pays en développement dépasse 1,3 billion de dollars américains. À peu près de la moitié des pays du tiers monde ont de la difficulté à rembourser leurs dettes. De ce nombre, 21 ont été classés "pays lourdement endettés".

Le tableau 1 donne la liste des "mauvais débiteurs". Le Brésil, le Mexique et l'Argentine viennent en tête en raison de l'importance de leur dette flottante, c'est-à-dire de leurs emprunts à court terme. L'extrême concentration de la dette dans ces trois pays débiteurs est due à de fréquents emprunts effectués sur les marchés privés au cours des années 70, lorsque leur solvabilité ne faisait aucun doute aux yeux des banques.

Les pays qui éprouvent le plus de difficulté à rembourser leur dette sont ceux qui doivent affecter une part importante de leurs recettes d'exportation au service de la dette. Étant donné qu'une part relativement importante de la dette des principaux emprunteurs est de nature commerciale, ils ont été plus durement touchés que les autres débiteurs par les hausses de taux d'intérêt, pour ce qui est d'assurer le service de leur dette.

L'endettement constitue un fléau tout aussi grave pour certains petits pays à faible revenu, comme ceux de l'Afrique au sud du Sahara. S'il est vrai que l'endettement total de ces pays est beaucoup moins élevé, par exemple, que celui de certains pays d'Amérique latine, il reste considérable, compte tenu de leur capacité de production et de leur possibilité de se procurer des devises en exportant des produits. De plus, l'effondrement des prix des denrées de base durant les années 80 a nui à leur capacité de générer ces revenus tirés des exportations. Ce n'est que dernièrement que les difficultés de ces pays pauvres ont reçu autant d'attention que celles d'autres pays fortement endettés, car leur endettement ne présentait pas un risque aussi grand pour le système financier international.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

Les principaux pays débiteurs en voie de développement

	Dette totale à rembourser, 1989 (en milliards de dollars US)	Intérêts en tant que % des exportations, 1989
Brésil	111,3	15,5
Mexique	95,6	25,5
Argentine	64,7	17,7
Égypte	48,8	11,0
Pologne	43,3	5,3
Venezuela	33,1	20,3
Nigeria	32,8	15,6
Philippines	28,9	17,1
Maroc	20,9	18,4
Hongrie	20,6	11,1*
Pérou	19,9	3,6
Chili	18,2	16,8
Côte d'Ivoire	15,4	15,6
Équateur	11,3	17,1
Nicaragua	9,2	7,7*
Costa Rica	4,5	10,5
Bolivie	4,4	14,3
Congo, R.P.	4,3	11,9
Sénégal	4,1	14,6
Uruguay	3,8	15,3
Honduras	3,4	6,2
TOTAL	598,5	

* Données de 1988.

Source: Banque mondiale, *World Debt Tables, 1990-91 Edition*, décembre 1990, vol. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La dette extérieure ne pose pas un problème à tous les pays en développement. Les différences de situation s'expliquent par des facteurs nationaux, mais il existe aussi des similitudes régionales. Les pays d'Amérique latine ont pour la plupart fait des emprunts considérables sur les marchés de capitaux internationaux, alors que les pays en développement pro-occidentaux d'Asie ont, dans l'ensemble, surtout fait appel à l'épargne intérieure comme source d'investissement, plutôt qu'aux prêts étrangers. De 1970 à 1982, les pays de l'Asie de l'Est ont maintenu la part de l'épargne entre 25 et 30 p. 100 de leur production totale, s'assurant ainsi un niveau d'investissement élevé sans accumuler une dette extérieure excessive. En outre, ils se sont adaptés aux chocs exogènes de la décennie précédente en ayant recours à une stratégie explicite pour capter une part croissante des marchés d'exportation dans le domaine des biens manufacturés à prédominance de main-d'oeuvre.

En général, les pays qui ont adopté une stratégie d'exportation axée sur le marché ont mieux résisté aux difficultés posées par l'endettement que ceux qui ont adopté une stratégie plus isolationniste et ont moins misé sur le marché pour diriger leur politique économique. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les exportations ne représentent encore qu'une faible part du PNB, ce qui leur assure une grande latitude pour accroître leurs exportations.

B. Origines du problème

Du milieu des années 70 au début des années 80, les banques commerciales ont décuplé leurs prêts aux pays en développement à revenus moyens. Elles ont commencé à multiplier les prêts lorsque les prix des produits de ces pays se sont mis à augmenter en 1972 et 1973. Peu de temps après, les mesures prises par les pays membres du cartel de l'OPEP ont considérablement fait monter le prix du pétrole. Les exportateurs de pétrole, qui disposaient d'une grande quantité de pétrodollars, les ont déposés principalement dans les banques des pays industrialisés. Ces établissements, pour leur part, ont prêté ces fonds à des pays en développement importateurs de pétrole et solvables, qui avaient besoin de capitaux pour faire face au déficit croissant de leur compte courant.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

William Cline, expert reconnu en matière d'endettement international, a estimé à 260 milliards de dollars américains l'augmentation du prix du pétrole qu'ont dû absorber les pays non exportateurs de pétrole de 1973 à 1982.

L'accumulation rapide de la dette n'est devenue un problème majeur qu'après le second choc pétrolier en 1979. Le problème d'endettement qui a été officiellement reconnu en 1982 est attribuable aux facteurs suivants: accroissement du prix du pétrole, appréciation sensible de la valeur réelle du dollar américain, forte augmentation des taux d'intérêt américains, et récession mondiale qui a entraîné une réduction de la demande de biens provenant des pays débiteurs, surtout les denrées de base. Les pays en développement ont beaucoup souffert de ces changements économiques puisque la majeure partie de leurs créances impayées était composée d'emprunts à court terme, à taux d'intérêt flottant et en dollars américains.

Abstraction faite des bouleversements externes, l'importance de l'exode des capitaux du secteur privé a été l'un des facteurs qui ont alourdi la dette des pays en développement, particulièrement d'Amérique latine, envers les pays étrangers. Par exemple, la Banque mondiale a estimé que de 1979 à 1982, cette fuite de capitaux a fait perdre à l'Argentine, au Mexique et au Venezuela au moins 70 p. 100 de l'ensemble de leurs nouveaux emprunts nets. L'hémorragie a été d'autant plus grave que les taux d'intérêt étaient maintenus artificiellement bas pour encourager l'industrie locale, ce qui enlevait tout attrait à l'épargne, que les taux de change étaient gonflés pour inciter la population à acheter des biens évalués en dollars et que le climat économique était moins que favorable à l'investissement intérieur. L'association de ces facteurs a miné la confiance des populations à l'égard de leur économie nationale et a amené les investisseurs à chercher des perspectives plus prometteuses à l'étranger.

Le ratio global du service de la dette des pays en développement s'est sensiblement accru au début des années 80, alors qu'il était demeuré stable au cours de la décennie précédente. En effet, de 1973 à 1979, les taux d'intérêt réels sont demeurés constamment bas. Il n'est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

donc pas surprenant que de nombreux pays en développement aient cru bon d'accumuler des dettes dont le service devait être assuré par l'augmentation des revenus tirés de l'exportation de leurs produits de base. Il est donc difficile, lorsqu'on envisage globalement le problème de l'endettement, de reprocher aux banques à charte ou aux gouvernements bénéficiaires d'avoir créé les conditions qui l'ont provoqué. Il ne fait aucun doute que certains prêts n'auraient jamais du être accordés, mais dans l'ensemble, la capacité d'assurer le service de la dette au cours des années 70 était suffisante pour qu'on continue à pratiquer ce mode de financement.

Évidemment, certains pays ont trop emprunté et le fardeau de leur dette est devenu impossible à gérer dans le contexte de graves échecs de politiques financières et monétaires. En outre, tout indique qu'on n'a pas exercé un contrôle suffisant du découvert des banques auprès d'un certain nombre de pays. Un nombre considérable de prêts à court terme qui leur ont été consentis n'ont tout simplement pas fait l'objet d'une vérification appropriée.

Pour assurer le service de sa dette, le débiteur a besoin de devises. Celles-ci peuvent provenir des recettes d'exportation, des rentrées d'investissements ou d'autres crédits extérieurs. Lorsqu'il devient impossible d'obtenir des devises, le service de la dette ne peut plus être assuré. Au début des années 80, non seulement le coût de ce service a-t-il augmenté, mais les recettes d'exportation ont diminué par suite de la baisse du prix des denrées. De plus, la plupart des gouvernements hésitaient à réduire leurs dépenses. Les réserves de devises de nombreux pays en développement se sont donc rapidement épuisées et, sans crédits bancaires supplémentaires pour assurer le service de leur dette, ces derniers ont dû rééchelonner celle-ci, à commencer par le Mexique en août 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. La période d'après 1982

Depuis août 1982, on a assez bien réglé la majeure partie du problème de l'endettement international en l'abordant cas par cas. On en a la preuve concrète dans le fait qu'il n'y a pas eu de défaut de paiement ni de faillite bancaire d'importance.

Le problème de l'endettement étranger a surtout été résolu grâce à des accords de rééchelonnement de la dette, dont le premier a été conclu à l'égard du Mexique en 1982. Depuis, la dette d'un nombre important de débiteurs a été rééchelonnée. Dans presque tous les cas, le Fonds monétaire international (FMI) a coordonné les négociations entre les pays débiteurs et les banques créancières. En assurant son propre financement et en garantissant des prêts bancaires sous réserve que les pays débiteurs s'engagent à procéder aux ajustements nécessaires en matière de politique intérieure, le FMI a réussi, en général, à désamorcer des crises financières potentielles.

Afin d'obtenir les fonds nouveaux nécessaires au service de leur dette, de nombreux pays débiteurs ont récemment été contraints d'appliquer des programmes économiques approuvés par le FMI. En général, ces programmes prévoient une augmentation des exportations et une réduction des importations, afin de faciliter le service de la dette, ainsi que la dévaluation des devises surévaluées, des mesures de contrôle des prix et des salaires et une réduction des subventions gouvernementales dans le pays débiteur, tout cela en échange de l'injection rapide de capitaux. Grâce aux mesures d'austérité rigoureuses exigées par le FMI et à l'amélioration de l'économie mondiale, les pays débiteurs en développement ont, dans l'ensemble, ramené leur déficit du compte courant de 109 milliards de dollars en 1981 à 38 milliards de dollars en 1984. En fait, les deux principaux débiteurs mondiaux, le Brésil et le Mexique, ont même réussi à accumuler des excédents de leur compte courant pendant cette période.

Donc, jusqu'en 1985, tous croyaient fermement que des ajustements à court terme des politiques des pays débiteurs, joints à la reprise de la croissance économique dans les pays de l'OCDE, aideraient les pays endettés à traverser une période difficile. Pendant un certain temps, d'ailleurs, on a noté une amélioration de la balance commerciale et une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reprise modeste de la croissance économique dans les pays en développement. Toutefois, les événements économiques survenus en 1985 ont ébranlé la certitude de nombreux experts qui croyaient que le problème de l'endettement international tenait au manque de liquidités à court terme.

Cette année-là, la croissance économique a ralenti dans les pays de l'OCDE et s'est arrêtée dans ceux d'Amérique latine. Le taux d'inflation dans les principaux pays débiteurs a augmenté, et le prix des principales exportations, notamment le pétrole, le blé et le sucre, est tombé, très bas dans certains cas. Il y a bien eu une réduction marquée des taux d'intérêt, mais cela n'a pas empêché l'augmentation des intérêts à payer sur les dettes à long terme, alourdies par le rééchelonnement.

Bien que les programmes d'austérité du FMI aient amélioré la position des comptes extérieurs, jusqu'en 1984, les réductions des déficits du compte courant ont été obtenues principalement grâce à une diminution des importations, qui s'est répercutée sur d'autres secteurs de l'économie. En 1982 et 1983, les pays d'Amérique latine, par exemple, ont réduit leurs importations de 45 p. 100. La chute des importations de matériaux, de machines et de pièces de rechange a entraîné une baisse de la capacité de production et un ralentissement de l'économie, ce qui laisserait peu de place pour de nouvelles diminutions.

Les gouvernements de l'Amérique latine en particulier soutiennent que si les programmes d'austérité du FMI auxquels ils adhèrent leur ont assuré les fonds nouveaux dont ils avaient besoin pour assurer le service de leur dette, ils ont engendré aussi certains problèmes. À court terme, les mesures d'austérité ont aggravé le chômage, ralenti la croissance économique et menacé la stabilité politique et sociale de la région. La production économique de l'Amérique centrale, par exemple, a baissé de 9 p. 100 entre 1981 et 1984.

À cause de ces facteurs négatifs, les gouvernements de nombreux pays débiteurs se sont vite rendu compte qu'avec le temps, il leur devenait de plus en plus difficile d'assurer le service de leur dette. Certains, comme le Pérou en 1984 et le Brésil en 1987, ont décidé d'agir et ont retardé les versements à leurs créanciers. D'autres se sont indignés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

publiquement et ont demandé qu'on réduise les taux d'intérêt réels et qu'on assouplisse les politiques protectionnistes dans le monde entier.

De leur côté, les banques commerciales voyaient de plus en plus clairement que les ajustements effectués par les pays débiteurs ne produisaient pas les résultats escomptés. Beaucoup d'entre elles étaient d'avis que les mesures prises par les pays en développement n'allaient pas assez loin pour corriger les graves faiblesses de leur économie interne. Se rendant compte que le problème de l'endettement international n'était pas temporaire, les banques se sont soudainement montrées très peu enclines à prêter davantage aux pays "mauvais débiteurs". Dès 1986, presque aucun nouveau prêt bancaire n'était consenti aux pays endettés d'Amérique latine. De toute évidence, une nouvelle stratégie s'imposait.

En vue d'atténuer le problème de l'endettement international, le gouvernement américain a présenté trois propositions à la réunion conjointe du FMI et de la Banque mondiale qui a eu lieu en octobre 1985. Afin d'aider les 40 pays les plus pauvres de l'Afrique au sud du Sahara, le FMI et la Banque mondiale administreraient conjointement un fonds spécial de 2,7 milliards de dollars destiné à des prêts. En outre, on ferait pression auprès des banques commerciales pour qu'elles acceptent de prêter 20 milliards de dollars américains aux pays "mauvais débiteurs", sous réserve qu'il s'engagent à opérer chez eux des réformes économiques destinées à réduire l'intervention du gouvernement dans l'économie, à créer un climat plus favorable aux investissements et à maîtriser l'inflation. Cette mesure favoriserait l'octroi de nouveaux prêts aux pays débiteurs, prêts qui ont été sensiblement réduits ces dernières années. Cette nouvelle approche vise non pas à imposer d'autres mesures d'austérité aux pays en développement, mais à favoriser leur croissance économique. Selon ce plan, connu sous le nom de plan Baker, la Banque mondiale et d'autres banques de développement accroîtraient aussi leurs prêts structurels aux pays en voie de développement de 9 milliards de dollars entre 1986 et 1988.

Le Mexique a le premier bénéficié de cette nouvelle mesure d'allégement de la dette extérieure. Les représentants de ce pays ont signé avec le FMI un accord de financement de 12,2 milliards de dollars américains, aux termes duquel le Mexique s'est engagé à appliquer de vastes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réformes économiques axées sur le marché, sous forme de déréglementation, de privatisation et de libéralisation des échanges, tout en resserrant sa politique financière et monétaire. En échange, il bénéficiera pendant 18 mois de l'apport généreux de fonds nouveaux provenant du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement et de banques commerciales. Ces mesures visent à l'aider à résoudre ses soudaines difficultés de balance des paiements, liées au prix du pétrole, et à assurer la relance de son économie.

Cependant, abstraction faite du cas du Mexique, on convient généralement que le plan Baker n'a eu qu'un effet négligeable sur les pays endettés incapables d'assumer le service de leur dette. Les capitaux neufs ont été lents à arriver et les pays concernés n'ont pas procédé aux réformes de leur politique économique qui s'imposaient. Comme la stagnation économique persistait dans ces pays, et plus particulièrement en Amérique latine, ils ont réclamé avec de plus en plus d'énergie une autre grande initiative pour alléger le problème de l'endettement international.

Plusieurs parmi les principaux pays débiteurs d'Amérique latine, sans doute aiguillonnés par le geste unilatéral du Brésil, ont menacé d'imposer à leurs créanciers commerciaux leurs propres échéanciers de remboursement. Le Brésil, le pays le plus endetté du monde, a annoncé en février 1987 qu'il suspendait le service de sa dette contractée auprès des banques commerciales jusqu'à ce qu'il ait conclu un accord de renégociation avec ses créanciers. Cette mesure a été provoquée par la détérioration subite de la réserve de devises de ce pays.

Les mesures prises par le Brésil ont incité plusieurs grandes banques américaines, à commencer par la Citicorp. en mai 1987, à accroître leurs fonds de réserve en cas de non-recouvrement. Vers la fin de 1987, les 15 plus grandes banques américaines avaient porté à 20 à 35 p. 100 de leurs prêts leurs réserves pour les prêts consentis aux mauvais débiteurs, qui n'en représentaient auparavant qu'environ 5 p. 100. Les banques canadiennes ont également constitué des réserves spéciales au cas où le service de la dette d'un pays devrait être perturbé ou si l'on décidait de réduire l'importance des prêts accordés.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À la suite de ces mesures, les risques courus par les banques ont beaucoup diminué. Ainsi, les prêteurs ont constitué des réserves pour se protéger contre les défauts de paiement, élargissant leur base de capital et le système financier est devenu plus apte à s'adapter à l'étape suivante du problème de l'endettement, le plan Brady de réduction de la dette.

S'il est vrai que la position des créanciers s'était raffermie grâce à certaines mesures de prudence, les perspectives économiques des débiteurs ne s'étaient pas améliorées puisque les obligations de remboursement restaient les mêmes. Une seule perspective avantageuse s'offrait aux débiteurs: un allègement considérable de la dette. En l'absence de l'une et l'autre, la situation des débiteurs se serait détérioré, puisque les banques étaient moins portées à leur fournir de nouveaux capitaux, ayant de moins en moins d'intérêt à "poursuivre la partie". S'ils ne pouvaient bénéficier de nouveaux apports financiers et s'ils maintenaient le service de leur dette, on croyait qu'il aurait été difficile pour les grands pays débiteurs de l'Amérique latine de connaître une croissance économique soutenue.

Le plan Baker n'ayant pas réussi, à toutes fins pratiques, à inciter les banques à consentir d'autres prêts, et les conditions politiques et sociales étant devenues fragiles dans certains pays en développement, on s'est mis à réclamer une nouvelle stratégie. En mars 1989, le secrétaire américain du Trésor, M. Brady, a rendu publique une proposition visant à encourager les banques commerciales à négocier avec les pays débiteurs des ententes volontaires de réduction de leur dette. Parallèlement à cette réduction de dette, d'après le plan Brady, le pays débiteur s'engagerait à instituer des réformes économiques visant à augmenter l'épargne à l'intérieur de ses frontières, à rapatrier les fonds investis à l'étranger et à attirer les capitaux privés.

Le plan Brady constituait un changement radical par rapport à l'approche conventionnelle misant sur le rééchelonnement de la dette et l'accumulation de dette sur dette. En réalité, beaucoup de décideurs avaient compris qu'ils ne devaient plus s'attendre à ce que les pays en développement remboursent une bonne partie de leurs emprunts. Les banques

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

commerciales, ayant déjà prévu des mécanismes en cas de non-recouvrement et, dans bien des cas, ayant réduit les dettes en souffrance, étaient dans une bien meilleure posture pour accepter des ententes de réduction de dette. De leur côté, les pays en développement s'apercevaient que l'adoption des règles du marché libre comportait de nombreux avantages pour leur performance économique.

Le meilleur exemple est le Mexique, le premier à bénéficier du plan Brady, qui a revitalisé son économie grâce à un train de réformes économiques bien pensées. En juillet 1989, le Mexique et ses banques prêteuses ont signé une entente de réduction de dette qui, essentiellement, donnait aux prêteurs trois options: réduire de 35 p. 100 les prêts non remboursés, le reste étant échangé contre des obligations du gouvernement mexicain garanties par les États-Unis; réduire le taux d'intérêt (à 6,25 p. 100); ou augmenter les montants prêtés. Grâce à ce plan, le gouvernement mexicain a réussi à liquider une partie considérable de sa dette totale. Ce résultat fructueux a encouragé d'autres pays, comme le Venezuela, le Costa Rica, le Chili et les Philippines, à prendre avantage du Plan.

Des mesures ont aussi été prises pour réduire les obligations de remboursement dans les pays en développement les plus fortement endettés, particulièrement ceux de la région au sud du Sahara. Un fait important est à noter dans toute la question de l'endettement international: les pays créanciers, surtout les États-Unis, ont compris que les pays pauvres d'Afrique devaient être traités différemment des pays latino-américains, où les perspectives d'une croissance économique soutenue sont évidentes. Certains pays, tels le Canada, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Japon, l'Allemagne et la France, ont décidé unilatéralement de transformer en subventions leurs prêts d'aide aux pays pauvres. Ainsi, en septembre 1987, le Canada a décidé de remettre une dette totale de 672 millions de dollars en aide publique au développement (APD) aux pays de l'Afrique au sud du Sahara.

À cet égard, on a aussi obtenu des résultats importants lors du Sommet économique tenu à Toronto en juin 1988. Les chefs des principaux pays industrialisés en sont arrivés à la conclusion qu'il

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fallait réduire le fardeau de la dette des pays les plus pauvres. Trois mois plus tard, les ministres des Finances des sept pays intéressés ont convenu de choisir l'une ou l'autre des options suivantes: remise du tiers des dettes d'APD; réduction des taux d'intérêt de 3,5 points de pourcentage ou de moitié; rééchelonnement des remboursements sur une période de 25 ans. On prévoyait que les avantages financiers aussi accordés aux pays débiteurs africains s'élèveraient au total à 500 millions de dollars par année.

D. Vers la solution du problème

La solution du problème de l'endettement international a fait des progrès considérables. Le montant de la dette en souffrance, d'après les chiffres de la Banque mondiale, s'est largement stabilisé après une période d'accumulation importante. Mieux encore, la capacité des pays en développement de rembourser cette dette, exprimée aussi exactement que possible par le ratio entre le service de la dette et les recettes tirées des exportations, dénote une amélioration sensible. Si les prêts consentis par les banques commerciales pour des projets autres que le financement du commerce et les investissements privés ont à peu près disparu, certains pays en développement ont pu obtenir des nouveaux capitaux à l'investissement auprès d'institutions financières internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale) et par l'intermédiaire d'un marché obligatoire croissant.

Les résultats positifs obtenus justifient l'approche adoptée par la communauté internationale face au problème de l'endettement. Depuis l'été de 1982, grâce à l'approche cas par cas du problème de l'endettement, les banques commerciales ne sont plus exposées au risque de défauts de paiement importants. Plus récemment, les plans de réduction de dette comme celui qui a été conclu avec le Mexique représentent pour les pays en développement un stimulant puissant pour instituer des réformes économiques axées sur le marché. On voit de nombreux signes d'une nouvelle approche de la politique économique dans beaucoup de pays de l'Amérique latine: entrée importante de capitaux privés à l'investissement, retour de capitaux qui

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avaient été investis à l'étranger et développement d'un marché actif d'obligations basées sur la dette.

Si certains analystes demeurent convaincus de la nécesité de mettre sur pied des mesures de remise de dette plus générales, il est probable qu'on devrait gérer le problème de l'endettement en maintenant des réserves pour créances irrécouvrables et en recourant sélectivement à la remise de dette, en privilégiant toujours le rééchelonnement à long terme, en concluant des accords volontaires de réduction de dette et, surtout, en demandant aux gouvernements des pays débiteurs et prêteurs d'adopter des mesures propres à accroître l'efficience. On continue de soutenir en général qu'en allégeant exagérément le fardeau de la dette, on réduira par la suite l'accès aux capitaux pour les pays débiteurs, tout en minant leur détermination à procéder aux ajustements économiques qui s'imposent.

Bien que les ententes de réduction de dette jouent un rôle important dans le règlement du problème actuel de l'endettement, il est très urgent d'adopter une politique à long terme susceptible d'améliorer le fonctionnement de l'économie mondiale et de limiter la nécessité de renégocier les prêts. Les pays industrialisés tels que le Canada pourraient commencer, par exemple, par réduire les barrières commerciales qui entravent la circulation des exportations en provenance des pays en développement. Ces obstacles, ainsi que les subventions à l'agriculture, empêchent les pays en développement d'exporter leurs produits agricoles. En outre, certains pays, notamment le Canada, le Japon et les pays de la Communauté économique européenne, ont imposé des tarifs douaniers et des contingentements sur des produits comme les textiles et les vêtements. Aux États-Unis, la protection a été étendue à des denrées comme l'acier, le cuivre, les automobiles, les textiles, les vêtements et le sucre. Le principal inconvénient du protectionnisme est que, privés de marchés sur lesquels écouler leurs produits, les pays en développement ont beaucoup de mal à se procurer assez de devises pour rembourser leurs dettes.

Pour leur part, les pays fortement endettés doivent adopter des politiques économiques tournées vers l'extérieur qui les rendent plus compétitifs à long terme et libéralisent leurs régimes commerciaux. Sinon, leur taux de croissance et leur production de biens d'exportation risquent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de diminuer. En fait, il n'y a que deux façons pour un pays d'alléger le fardeau de sa dette: emprunter et importer moins, ou exporter davantage. Et comme les mesures d'austérité imposées ne sont que temporaires, beaucoup de pays en voie de développement ne réussiront à régler leur problème d'endettement qu'en accroissant leurs exportations.

L'un des moyens par lesquels ils pourraient y parvenir serait d'opérer une dévaluation réelle de leur monnaie. Cette mesure aurait pour effet d'accroître la valeur des prix à l'exportation par rapport aux coûts intérieurs tant qu'on empêcherait les salaires, et par conséquent les prix, de monter. Une dévaluation importante contribuerait également à restaurer la confiance des pays étrangers dans la monnaie et à inverser la tendance à l'exode des capitaux. À cet égard, les pays en développement pourraient également veiller à ce que des taux d'intérêt réalistes soient fixés, pour prévenir cette fuite.

Mentionnons trois autres grands domaines dans lesquels une réforme de la politique financière s'impose. D'abord, les gouvernements de ces pays devraient réexaminer leurs dépenses de manière à réduire les grands déficits structurels. En outre, beaucoup d'entre eux devraient procéder à une refonte des prix qui ont cours sur leurs marchés intérieurs en examinant les subventions, les programmes d'affectation de crédits et le gonflement artificiel des prix. Troisièmement, ces pays devraient privatiser les entreprises publiques à faible rendement. Des réformes dans tous ces domaines pourraient les aider à réduire leur dépendance à l'égard du financement extérieur.

Les pays en développement ont aussi besoin d'une reprise économique durable ainsi que d'un nouvel apport de capitaux. Des taux de croissance économique élevés dans les pays industrialisés constituent une condition nécessaire à une élimination rapide du problème de la dette. Les simulations mises au point par William R. Cline ont indiqué que les augmentations des taux de croissance contribuent de façon beaucoup plus sensible à réduire le fardeau de la dette que des baisses comparables des taux d'intérêt.

Il est devenu difficile aux pays débiteurs d'obtenir des banques des prêts commerciaux ordinaires, en raison de leur endettement

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

actuel. Toutefois, les restrictions sévères en matière de capitaux étrangers nuirait à leurs perspectives de développement économique à long terme. Une étude sur le problème de l'endettement international publiée en 1987 par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a recommandé que les organismes internationaux fournissent la majeure partie des capitaux supplémentaires requis par ces pays, ce qui diminuerait les pressions sur les banques ayant consenti trop de prêts. Le rapport demandait plus particulièrement aux gouvernements des pays créanciers d'augmenter leur contribution au financement de la Banque mondiale afin de lui permettre d'augmenter ses prêts structurels aux pays débiteurs qui ont des difficultés financières et qui sont disposés à procéder à des ajustements efficaces de leurs politiques. Les institutions financières internationales ont répondu en augmentant notablement leur engagement financier vis-à-vis des pays en développement. Elles devront tout probablement leur conserver leur appui pendant que les pays rétablissent leur solvabilité.

La situation à laquelle font face les pays en développement fortment endettés, concentrés largement dans la région d'Afrique au sud du Sahara, est assurément moins favorable. On admet de plus en plus que les perspectives de remboursement des emprunts, la plus grande partie étant due à des créanciers officiels, sont sombres. Il faudra peut-être instituer un plan spécial de réduction de la dette pour ces pays, afin de leur consentir les capitaux qui les aideront à retrouver une croissance économique réelle.

Enfin, on a mis au point plusieurs mécanismes d'échange innovateurs pour réduire les encours de prêts globaux. Même si l'on a eu recours à d'autres arrangements sur le marché secondaire, comme l'achat à forfait de leur dette par les pays en développement, le remboursement de la dette sous forme d'exportations de produits et les "trocs" de dettes, un mécanisme semble particulièrement digne de mention: l'échange de la dette contre des capitaux, ou l'établissement d'un plan de capitalisation de la dette.

Selon ce concept, les banques extérieures escompteraient leur créance auprès d'une entreprise transnationale possédant, par exemple,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

une filiale mexicaine. L'entreprise transférerait ensuite l'effet à sa filiale, qui l'encaisserait contre des pesos mexicains, également au-dessous du pair. L'argent reçu serait ensuite investi dans des biens productifs de l'économie locale, ce qui permettrait de créer des emplois et d'assurer la croissance économique. La banque pourrait ainsi rayer une créance irrécouvrable de ses livres, le gouvernement mexicain se déferait d'une obligation de remboursement fixe et d'une dette en devises étrangères et la filiale encaisserait des fonds qui pourraient être réinvestis à l'avantage du pays hôte. Par ailleurs, en vertu du même plan, les banques elles-mêmes peuvent convertir une partie de leur dette en participation sur les marchés de capitaux d'Amérique latine, offrant ainsi à ces pays de nouveaux services financiers.

Le succès en définitive des programmes d'échange de dette contre des capitaux dépendra de la perception qu'on aura de chaque pays débiteur sur le marché, de la structure des programmes particuliers et de la volonté des débiteurs d'accepter des investissements étrangers. À coup sûr, les pays qui imposent peu de restrictions à leurs programmes de conversion de la dette en participation trouveront, toutes choses égales, beaucoup plus facile de liquider leur dette que les débiteurs disposant de régimes moins libéralisés.

E. Risques courus par les banques canadiennes

Au début des années 80, on s'est beaucoup inquiété du fait que si un pays lourdement endetté, comme le Mexique, renonçait à rembourser sa dette, la stabilité du système financier international serait mise en péril. On estimait alors que plusieurs grandes banques avaient consenti beaucoup trop de prêts à des pays "mauvais débiteurs". Par exemple, les grandes banques américaines avaient prêté en tout presque le double de leurs capitaux dans les pays d'Amérique latine.

Comme on l'a déjà mentionné, les mesures prises par les milieux bancaires internationaux ont permis d'atténuer les craintes de faillites bancaires généralisées. Par exemple, les neuf plus grandes banques créancières des États-Unis sont parvenues à ramener le pourcentage de leurs capitaux que représentent leurs prêts aux pays d'Amérique latine de 177 p. 100 qu'il était en 1982 à moins de 100 p. 100 à l'heure

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

actuelle. Le risque que de grandes banques fassent faillite à cause de créances non recouvrées existe toujours, mais il est beaucoup moins élevé.

Quant aux banques canadiennes, elles ont eu la prudence de constituer des réserves pour amortir les pertes possibles. Les banques à charte ont établi des réserves correspondant en moyenne à 70 p. 100 des prêts consentis aux 32 pays qui, de l'avis du surintendant des institutions financières, éprouvent des difficultés financières. L'application de cette mesure a réduit la part des prêts non couverte par les réserves à 4 milliards de dollars, montant bien inférieur à ce qu'il était il y a quelques années.

La réforme fiscale du gouvernement fédéral a incité fortement les banques à constituer des réserves. Il y a eu accroissement des réserves pour non-recouvrement de créances en partie en raison de la décision du gouvernement de permettre aux banques de déduire de leur revenu imposable la pleine valeur des réserves constituées à la demande du surintendant des institutions financières pour les prêts consentis aux débiteurs éprouvant des difficultés financières. Pour les contribuables, ces déductions pour pertes prévues pourrraient représenter un coût considérable, étant donné l'importance des prêts accordés par les banques canadiennes à ces débiteurs.

Le Canada doit également recouvrer des sommes considérables prêtées de gouvernement à gouvernement sous forme d'APD. Selon des statistiques récentes, le total de l'APD due à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) est d'environ 3 milliards de dollars, dont quelque 700 millions de dollars prêtés aux pays de l'Afrique au sud du Sahara.

Pour aider ces pays à alléger le service de leur dette, le gouvernement fédéral a pris quelques deux mesures. Premièrement, en 1986, il a décrété un moratoire de quinze ans sur le remboursement des dettes d'APD des pays à faible revenu de l'Afrique au sud du Sahara. Deuxièmement, en septembre 1987, il a annoncé son intention de leur remettre la totalité de leurs dettes en souffrance. Une décision semblable fut prise en mars 1990 relativement à la dette due au gouvernement canadien par les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pays anglophones des Antilles. Le coût pour le Canada de la remise de ses prêts à long terme à des taux peu élevés est relativement faible.

Au niveau du commerce, les pays en développement constituent un vaste marché pour les capitaux et autres biens produits par les pays plus avancés sur le plan technologique. S'ils étaient obligés de limiter leurs importations ou s'ils n'étaient plus en mesure d'obtenir les crédits nécessaires pour les accroître, les pays industrialisés pourraient voir se fermer les marchés dont dépend en partie leur croissance économique.

L'économie canadienne a déjà subi le contrecoup de l'endettement international, plus particulièrement dans ses relations avec les pays dont la dette est rééchelonnée. L'Institut nord-sud a estimé qu'entre 1981 et 1987, le Canada a dû renoncer à des exportations potentielles aux pays débiteurs de l'Amérique latine et des Antilles d'une valeur d'environ 16 milliards de dollars, notamment en raison du fait que ces pays étaient obligés de réduire leurs importations. On ne peut pas attribuer la baisse de la demande de produits d'exportation uniquement à la difficulté qu'ont les pays importateurs à assurer le service de leur dette, mais le problème de l'endettement n'en a pas moins contribué de façon marquée à la baisse de la demande de produits canadiens.

MESURES PARLEMENTAIRES

En juin 1986, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada a publié un rapport dans lequel on retrouve plusieurs conclusions et recommandations relatives à l'endettement international. Entre autres points importants, le Comité estime qu'il faut "adopter des mesures visant à mettre les pays débiteurs sur la voie de la reprise économique", organiser une conférence internationale sur le problème de l'endettement extérieur, déclarer un moratoire de quinze ans sur le remboursement des prêts consentis par la Société pour l'expansion des exportations aux pays pauvres de l'Afrique au sud du Sahara et mieux coordonner les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En avril 1987, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a publié un rapport exhaustif sur le problème de l'endettement international. Dans cette étude impartiale, le Comité a conclu que le problème ne peut être ramené à des proportions raisonnables qu'au prix d'efforts concertés de la part des principaux protagonistes concernés, notamment les pays débiteurs, les institutions financières internationales, les banques commerciales et les gouvernements créanciers.

Parmi ses nombreuses recommandations, le Comité a proposé les grandes mesures suivantes qui, à son avis, pourraient contribuer à réduire le fardeau actuel de la dette:

- fournir, en grande partie par l'entremise des institutions financières internationales, de nouveaux prêts aux pays endettés disposés à adopter des mesures efficaces d'ajustement économique;

- consentir, à titre extraordinaire, à la remise de la dette dans les cas critiques;

- instaurer la négociation directe entre les gouvernements des pays débiteurs et des pays créanciers.

En juin 1990, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes publiait un rapport sur le rôle du Canada en ce qui concerne le règlement du problème de l'endettement. Le point saillant de l'étude du Comité était l'élaboration d'un "cadre de principes directeurs" destiné aux décideurs politiques canadiens, qui tiendrait compte des éléments suivants:

- Le premier objectif à long terme des mesures prises à l'égard de la dette internationale devrait être le développement humain durable chez les pays débiteurs.

- Une réduction du fardeau du service de l'ancienne dette devrait constituer la première priorité.

- Les programmes d'ajustement structurel existants devraient s'appuyer sur des ressources financières suffisantes, et prévoir des politiques de réforme qui bénéficient surtout aux pauvres et aux groupes vulnérables.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- L'aide canadienne à l'allégement de la dette et à l'ajustement structurel devrait être déterminée, cas par cas, et les mesures d'allégement de la dette ou les prêts consentis pour l'ajustement devraient être refusés aux pays qui sont en violation flagrante et systématique des droits de la personne ou qui ne sont pas disposés à s'engager sur la voie de la réforme économique.

Le Comité a également recommandé la tenue d'une conférence internationale sur l'endettement et sur l'ajustement mondial soutenu, la création, par le gouvernement, d'un groupe de travail consultatif sur l'endettement et l'ajustement international et la prestation d'allégements fiscaux additionnels aux institutions bancaires qui consentent leurs prêts "de manière à réduire le fardeau des pays endettés". Le gouvernement fédéral a rejeté la plupart des recommandations du Comité.

CHRONOLOGIE

août 1982 - Le Mexique, incapable de payer ses dettes, décrète un moratoire sur le service de sa dette extérieure.

septembre 1984 - Le gouvernement du Mexique renégocie en principe environ 48,5 milliards de dollars sur les 67,5 milliards qui lui ont été prêtés par 527 banques privées étrangères. La période de remboursement est portée de six à quatorze ans, le premier versement étant dû en 1986. Le gouvernement du Venezuela l'imite et accepte de renégocier sur une période de douze ans et demi 20,7 milliards de dollars de la dette publique sur un total de 27,5 milliards de dollars.

février 1985 - Le gouvernement brésilien accepte le rééchelonnement de la dette de 45,3 milliards en vue de restructurer plus de la moitié de la dette à moyen et à long terme du pays.

octobre 1985 - À la réunion annuelle conjointe du FMI et de la Banque mondiale, le gouvernement américain présente trois propositions précises visant à atténuer le problème de l'endettement international. Afin d'aider les 40 pays les plus pauvres de l'Afrique au sud du Sahara, le FMI et la Banque mondiale établiraient et administreraient de concert un fonds spécial de prêt de 2,7 milliards de dollars. En outre, on ferait pression auprès des banques commerciales pour qu'elles acceptent de prêter 20 milliards de dollars américains, principalement aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pays d'Amérique latine, sous réserve que ces débiteurs s'engagent à réaliser chez eux des réformes économiques. Enfin, la Banque mondiale et d'autres banques de développement augmenteraient de 9 milliards de dollars leurs prêts structurels aux pays en voie de développement au cours des trois prochaines années. On parle du plan Baker.

mai 1986 - Le gouvernement canadien déclare un moratoire de 15 ans sur le remboursement des prêts consentis aux pays pauvres de l'Afrique au sud du Sahara.

juin 1986 - Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada publie un rapport renfermant plusieurs recommandations en vue d'alléger le fardeau de l'endettement international.

juillet 1986 - Le gouvernement du Mexique signe avec le FMI un accord qui lui assure des crédits supplémentaires d'une valeur de 12,2 milliards de dollars, contre la promesse d'appliquer des réformes économiques axées sur le marché et de resserrer sa politique financière et monétaire. Cet accord est la première mesure qui s'inspire du plan Baker proposé en octobre 1985.

février 1987 - Le gouvernement brésilien suspend les paiements des intérêts sur 68 milliards de dollars américains de sa dette extérieure. Les paiements reprendront dès que le Brésil en arrivera à un accord de renégociation avec ses créanciers. Cette mesure oblige plusieurs grandes banques américaines à suspendre les intérêts sur leurs prêts au Brésil et incite d'autres grands pays débiteurs d'Amérique latine à songer à prendre une initiative semblable.

août 1987 - Le Surintendant des institutions financières persuade les banques à charte canadiennes d'accroître leurs réserves pour créances irrécouvrables jusqu'à ce qu'elles atteignent de 30 à 40 p. 100 du total des prêts qu'elles ont consentis à 34 pays débiteurs éprouvant des difficultés financières.

septembre 1987 - Le Canada consent à remettre aux pays à faible revenu de l'Afrique au sud du Sahara toutes leurs dettes d'APD en souffrance.

décembre 1987 - La Banque de Boston annonce son intention de passer en charges 200 millions de dollars de prêts consentis à des pays en développement. C'est la première fois qu'une telle mesure est prise par un important créancier bancaire américain.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décembre 1987 - Le gouvernement fédéral dépose une motion des voies et moyens au Parlement concernant son projet de réforme fiscale. Une des mesures prévues permettrait aux banques de déduire de leur revenu imposable la pleine valeur des réserves pour non-recouvrement de créances constituées à l'égard de 34 pays débiteurs éprouvant des difficultés financières.

juillet 1989 - Le Mexique signe avec ses banques créancières une entente, en vertu du plan Brady, qui obligerait celles-ci à choisir l'une de ces trois possibilités: réduire la dette, réduire les taux d'intérêt ou accroître les montants consentis.

mars 1990 - Le Canada consent à remettre aux pays des Antilles anglophones 182 millions de dollars à l'égard de leur dette d'APD.

juin 1990 - Le comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Chambre des communes a publié son rapport sur le rôle du Canada vis-à-vis le problème de l'endettement international.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Banque mondiale. *World Debt Tables, 1990-91 Edition.* Washington, D.C., décembre 1990.

Canada. Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur. *L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde.* Juin 1990.

Canada, Sénat, Comité permanent des affaires étrangères. *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde.* Avril 1987.

Canada, Sénat et Chambre des communes, Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada. *Indépendance et Internationalisme.* Juin 1986.

Cline, William R. *International Debt: Systemic Risk and Policy Response.* Washington, D.C., Institute for International Economics, MIT Press, 1984.

Fischer, Stanley. "Sharing the Burden of the International Debt Crisis". *AEA Papers and Proceedings,* vol. 77, n° 2, mai 1987.

Heller, M. Robert. "The Debt Crisis and the Future of International Bank Lending". *AEA Papers and Proceedings,* vol. 77, n° 2, mai 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Powell, James. "Nouvelles stratégies en matière de dette internationale". *Revue de la Banque du Canada, décembre 1990.*

Schubert, Martin. "Trading Debt for Equity". The Banker, *février 1987.*